

Beschluss Nr. 697/2020

Schwyz, 22. September 2020 / ju

Teilrevision des Gesetzes über die steueramtliche Schätzung landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe (LSchätzG)

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

1.1 Das Steuergesetz des Kantons Schwyz vom 9. Februar 2000 (StG, SRSZ 172.200) bestimmt in § 22 Abs. 2 Satz 2 bzw. § 42 Abs. 2, dass der Eigenmietwert für den landwirtschaftlichen Wohnraum landwirtschaftlich und der Vermögenssteuerwert für land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke grundsätzlich zum Ertragswert zu bewerten sind. Weitere Ausführungen zur Grundstücksbewertung sind im Gesetz über die steueramtliche Schätzung landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe vom 21. April 2004 (LSchätzG, SRSZ 172.220) geregelt. Massgebend für die Bewertung sind vor allem das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB, SR 211.412.11), die Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1993 (VBB, SR 211.412.110), inklusive deren Anhang (Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes in der Fassung vom 31. Januar 2018, nachfolgend eidgenössische Schätzungsanleitung) und die Verordnung über die Bemessung des landwirtschaftlichen Pachtzinses vom 11. Februar 1987 (PZV, SR 221.213.221).

1.2 Der landwirtschaftliche Ertragswert spielt im Agrarrecht eine wichtige Rolle, so bestimmt er beispielsweise den Preis für Hofübergaben innerhalb der Familie oder beeinflusst die Belastungsgrenze für die Fremdkapitalaufnahme. Deshalb regelt der Bundesrat die bodenrechtliche Ertragswertermittlung einheitlich in der eidgenössischen Schätzungsanleitung. Die wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen erfordern eine regelmässige Anpassung der Schätzungsanleitung. Weil im Agrarbereich seit dem Erlass der vormaligen Schätzungsanleitung aus dem Jahre 2003 wesentliche Veränderungen eingetreten sind, hat der Bundesrat am 31. Januar 2018 eine totalrevidierte Schätzungsanleitung verabschiedet und diese per 1. April 2018 in Kraft gesetzt.

1.3 Gemäss Erhebungen der kantonalen Steuerverwaltung erhöhen sich die Schätzungswerte der landwirtschaftlichen Grundstücke und Gewerbe allein aufgrund der Bestimmungen der

neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung um durchschnittlich 34%. Gestützt auf die Regelung in § 6 LSchätzG, wonach im Falle einer neuen Schätzungsanleitung und einer dadurch bewirkten Veränderung der Schätzungswerte von mindestens 20% alle landwirtschaftlichen Grundstücke und Gewerbe neu zu bewerten sind, hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 3 vom 15. Januar 2019 der kantonalen Steuerverwaltung im Hinblick auf die per 1. April 2018 (Zeitpunkt der Inkraftsetzung der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung) durchzuführende generelle Neuschätzung Landwirtschaft die entsprechenden Ausgaben bewilligt und Auftragsvergaben an Dritte vorgenommen.

1.4 Die laufenden Arbeiten an der Umsetzung der generellen Neuschätzung Landwirtschaft per 1. April 2018 lösten verschiedene politische Vorstösse aus. Am 6. September 2019 wurde die Motion M 14/19 «Kein Automatismus» eingereicht und verlangt, dass § 6 LSchätzG angepasst werden soll. Der Kantonsrat soll im Bereich der Landwirtschaft rückwirkend per 1. Januar 2018 dafür zuständig erklärt werden, dass er allein über die Durchführung von generellen Neuschätzungen entscheidet. An seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 hat der Kantonsrat die Motion M 14/19 – entgegen dem Antrag des Regierungsrates (RRB Nr. 709/2019) – für erheblich erklärt. Damit wurde der Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage im Sinne der Motion beauftragt. Je nach Entscheid des Kantonsrates kann dies dazu führen, dass die laufende generelle Neuschätzung nicht mehr zu Ende geführt werden kann oder sich diese weiter verzögert. In jedem Fall ergeben sich für die Eigentümer von landwirtschaftlichen Grundstücken weitere Verzögerungen bei den Steuerveranlagungen ab 2018.

1.5 Das Vernehmlassungsverfahren erfolgte zu zwei Gesetzesvorlagen. Die erste Vernehmlassungsvorlage sieht eine motionsgetreue Umsetzung vor. Damit soll der Kantonsrat rückwirkend auf den 1. Januar 2018 für zuständig erklärt werden, über die Durchführung von generellen Neuschätzungen im Bereich der Landwirtschaft zu entscheiden (unter anderem auch über die laufende generelle Neuschätzung). Demgegenüber soll nach der Vorlage 2 (Gegenvorschlag) die laufende generelle Neuschätzung Landwirtschaft zu Ende geführt werden, wobei die neuen Schätzungswerte nicht schon für die Steuerperiode 2018, sondern neu erstmals für die Steuerperiode 2021 als anwendbar erklärt werden sollen. Im Rahmen der Vernehmlassung sind insgesamt 24 Stellungnahmen eingereicht worden. Der überwiegende Teil (19) spricht sich für die Vorlage 2 aus, fünf davon mit einer dritten Variante. Vier Teilnehmer bevorzugen die Motionsvorlage und eine Stellungnahme hält fest, dass das LSchätzG weiterhin unverändert Geltung haben solle.

2. Ausgangslage

2.1 Die Bewertung für landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe zum Zweck des bürgerlichen Bodenrechts ist durch den Bund geregelt. Die grosse Bedeutung der bodenrechtlichen Bewertung für die steuerrechtliche Grundstückschätzung erkannte der Kantonsrat. Dementsprechend legte der Kantonsrat im landwirtschaftlichen Schätzungsgesetz fest, dass sich die steuerrechtlichen Werte grundsätzlich nach der bodenrechtlichen Bewertung ausrichten sollen. Die bodenrechtlichen Vorgaben der eidgenössischen Schätzungsanleitung für die steueramtlichen Ertragswertschätzungen wurden deshalb übernommen (vgl. § 11 und § 15 Abs. 1 LSchätzG). Damit zwischen steuerrechtlichen und bodenrechtlichen Werten möglichst keine Diskrepanz entsteht, hat der Kantonsrat für den Fall einer Revision der eidgenössischen Schätzungsanleitung in § 6 Abs. 1 LSchätzG festgelegt, dass eine generelle Neuschätzung der landwirtschaftlichen Grundstücke und Gewerbe zu erfolgen hat, wenn sich die Schätzungswerte aufgrund einer neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung um mindestens 20% verändern. Dadurch hat er sichergestellt, dass die bodenrechtlichen Werte und die Steuerwerte aufeinander abgestimmt sind und der bodenrechtliche Ertragswert bei der Bestimmung der steuerlichen Werte (Vermögenswert, Eigenmietwert) berücksichtigt wird.

2.2 Die Voraussetzungen für eine generelle Neuschätzung in der dargestellten Weise gesetzlich abschliessend zu definieren, war bereits Gegenstand der regierungsrätlichen Vernehmlassungsvorlage vom 21. November 2002 zum Erlass des LSchätzG. Dieses Konzept war anschliessend im gesamten Gesetzgebungsverfahren unbestritten und wurde im Kantonsrat mit 82 zu 2 Stimmen angenommen.

2.3 Der Inhalt der am 1. April 2018 in Kraft getretenen eidgenössischen Schätzungsanleitung war, entgegen der bisherigen Praxis des Bundesrates, vor deren Verabschiedung nicht bekannt. Vergleichsrechnungen der kantonalen Steuerverwaltung haben ergeben, dass die neue Anleitung zu einer durchschnittlichen Erhöhung der Schätzungswerte um 34% führt. Bei der Beurteilung der Auswirkungen der neuen Schätzungsanleitung auf den Ertragswert beziehungsweise den Steuerwert ist zu beachten, dass sich die Schätzungswerte je aus einem Anteil für Boden, Wohnhaus und Ökonomiegebäude zusammensetzen. Der Einfluss der einzelnen Komponenten ist sehr unterschiedlich. Ins Gewicht fällt dabei auch der im Kanton Schwyz stark verbreitete übrige Wohnraum (über die Betriebsleiterwohnung hinausgehender Wohnraum), welcher aufgrund der eidgenössischen Schätzungsanleitung neu nichtlandwirtschaftlich zu bewerten ist. Für die Vergleichsrechnung wurden die Ansätze der neuen Schätzungsanleitung verwendet, die Grundlagendaten wurden jedoch unverändert belassen, was bedeutet, dass konjunkturelle Entwicklungen (Anstieg der Miet- und Landpreise) auf die Berechnung der Werteveränderung keinen Einfluss hatten. Von der durchschnittlichen Erhöhung der Schätzungswerte um 34% konnte sich eine Delegation der Bauernvereinigung des Kantons Schwyz überzeugen, auch deckt sie sich mit Erhebungen des Schweizer Bauernverbandes. Weil mit der festgestellten Veränderung der Schätzungswerte die gesetzlichen Voraussetzungen gemäss § 6 Abs. 1 LSchätzG (neue Schätzungsanleitung und Veränderung der Schätzungswerte um mindestens 20%) erfüllt waren, wurden im Hinblick auf die Umsetzung der generellen Neuschätzung weitere Vorabklärungen getroffen.

2.4 Mit Beschluss Nr. 3 vom 15. Januar 2019 ist der Regierungsrat seinen Aufgaben und gesetzlichen Verpflichtungen gemäss § 25 Abs. 3 LSchätzG nachgekommen und hat die für eine generelle Neuschätzung notwendigen Ausgaben und personellen Ressourcen bewilligt sowie Entscheide zur Arbeitsvergabe getroffen. Dabei wurden die Kosten für die Neuschätzung insgesamt auf 1.1 Mio. Franken (inklusive Mehrwertsteuer) veranschlagt. Nach diesem Beschluss wurden Anpassungen im Schätzungsprogramm vorgenommen und der Schweizer Bauernverband mit der Durchführung der Feldaufnahmen (Erhebung der Grundstücksdaten vor Ort) beauftragt.

2.5 Am 6. September 2019 wurde die erwähnte Motion M 14/19 eingereicht mit dem Antrag, «Artikel 6 Abs. 1 von SRSZ 172.220 soll dahingehend geändert werden, dass nicht mehr ein Automatismus eine generelle Neuschätzung auslöst, sondern der Kantonsrat über eine generelle Neuschätzung zu befinden hat. Die Änderungen sollen per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden». Damit soll dem Kantonsrat ermöglicht werden, nachträglich über die Umsetzung der aktuell laufenden generellen Neuschätzung zu entscheiden.

2.6 Der Regierungsrat hat sich in seiner Antwort gegen die Erheblicherklärung der Motion M 14/19 («Kein Automatismus») ausgesprochen (RRB Nr. 709/2019). Die mit der Motion geforderte rückwirkende Gesetzesänderung stelle wichtige rechtsstaatliche Grundsätze wie Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und Rechtsbeständigkeit in Frage und führe zu Rechtsungleichheiten im Vergleich zu Steuerpflichtigen, deren landwirtschaftliches Grundstück aus individuellen Gründen steuerlich neu geschätzt werden müsse.

2.7 Der Kantonsrat hat am 23. Oktober 2019 die Motion M 14/19 entgegen dem regierungsrätlichen Antrag (RRB Nr. 709/2019) mit 46 Ja- zu 45 Nein-Stimmen für erheblich erklärt.

2.8 Die erheblich erklärte Motion M 14/19 birgt weitreichende Probleme, weil deren Umsetzung rückwirkend auf den 1. Januar 2018 eine Änderung des vorliegenden Gesetzes verlangt. Damit wären Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit nicht mehr gewährleistet. Auch hat die seit

Januar 2019 in Angriff genommene generelle Neuschätzung bereits entsprechende Kosten ausgelöst. Grosse Kosteneinsparungen könnten bei einem Abbruch der Neuschätzung aufgrund der erteilten Aufträge nicht erwartet werden. Dies vor allem auch deshalb, weil die Schätzungsarbeiten schon weit fortgeschritten sind. Sollte der Kantonsrat somit an der Umsetzung der Motion M 14/19 festhalten und rückwirkend entscheiden, die Neuschätzung 2018 nicht weiter durchzuführen, könnte aus den bisher geleisteten Arbeiten nur noch ein geringer Nutzen gezogen werden. Aus diesen Gründen und weil die bodenrechtliche und steuerrechtliche Bewertung auch in Zukunft möglichst im Gleichschritt erfolgen sollen, hat sich der Regierungsrat entschlossen, der Vorlage 1 gemäss Motion M 14/19 auch eine Vorlage 2 (Gegenvorschlag) gegenüberzustellen.

3. Revisionsziele

3.1 Vorlage 1 (Motion)

Gemäss der erheblich erklärten Motion ist § 6 LSchätzG zu ändern. Neu soll nicht mehr ein gesetzlich festgelegter Automatismus eine generelle Neuschätzung auslösen, sondern der Schwyzer Kantonsrat soll in jedem Fall darüber befinden. Die entsprechende Revision von § 6 LSchätzG soll rückwirkend auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden. Dem Kantonsrat soll damit ermöglicht werden, im Nachhinein über nach geltendem Gesetz automatisch ausgelöste und weit fortgeschrittene generelle Neuschätzung 2018 selber nochmals zu befinden. Weitere Gesetzesanpassungen sind in der Motion M 14/19 nicht vorgesehen.

3.2 Vorlage 2 (Gegenvorschlag)

Die Schätzungswerte verändern sich aufgrund der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung wesentlich. Durch die Anlehnung der steuerlichen Bewertung der landwirtschaftlichen Grundstücke und Gewerbe an bodenrechtliche Vorgaben ist eine steuerliche Neubewertung von landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben begründet.

Die allgemeinen inhaltlichen Änderungen der eidgenössischen Schätzungsanleitung waren vor deren Verabschiedung durch den Bund, entgegen seiner bisherigen Praxis, nicht bekannt und deren Inkraftsetzung erfolgte sehr kurzfristig. Deshalb steht die Umsetzung der generellen Neuschätzung, welche nach geltendem Gesetz bereits für die Steuerperiode 2018 zu berücksichtigen ist, von Beginn an unter einem grossen Zeitdruck. Als Folge der kurzfristigen Inkraftsetzung der Schätzungsanleitung verzögert sich die Steuerveranlagung des Jahres 2018 für rund 3600 Steuerpflichtige (Eigentümer landwirtschaftlicher Grundstücke). Eine zusätzliche Verzögerung ergibt sich, weil gegen den Beschluss des Regierungsrates zur Umsetzung der Neuschätzung (Freigabe der finanziellen und personellen Mittel sowie Auftragsvergabe) Beschwerden erhoben wurden. Weiter erschwerend für die Umsetzung wirkt die erheblich erklärte Motion M 14/19, weil bis zur parlamentarischen Beratung der Motionsvorlage, einer allfälligen Volksabstimmung sowie einer allfälligen gerichtlichen Überprüfung der Rückwirkungsklausel nicht feststeht, ob die generelle Neuschätzung letztlich abgebrochen wird. Dies führt zu unnötigen Unsicherheiten und kann Grundeigentümer vermehrt davon abhalten, bei der Neuschätzung mitzuwirken, obwohl eine Mitwirkungspflicht besteht.

Zur Lösung dieser Situation wurde eine Vorlage 2 ausgearbeitet. Die Vorlage 2 wurde aufgrund des durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens angepasst und sieht, wie in der Motion verlangt, eine Revision von § 6 LSchätzG vor. Die neue Vorlage 2 verzichtet auf den geltenden gesetzlichen Anpassungsmodus für die Durchführung einer generellen Neuschätzung. Künftig soll der Kantonsrat über eine generelle Neuschätzung beschliessen. Die laufende Neuschätzung soll weitergeführt werden, wobei die bodenrechtliche Neubewertung ab Inkrafttreten der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung (1. April 2018) gilt. Demgegenüber sollen die Neuschätzungswerte steuerlich erstmals auf die Steuerperiode 2021 Anwendung finden (vgl. Ziffer 6.5).

4. Grundzüge Vorlage 1 (Motion)

4.1 Abschaffung des Automatismus

Die generelle Neuschätzung 2018 ist seit Januar 2019 gemäss den geltenden Gesetzesvorgaben in Umsetzung. Mit der verlangten Revision von § 6 LSchätzG soll die geltende gesetzliche Folge einer generellen Neuschätzung Landwirtschaft im Falle einer neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung mit einer Veränderung der Schätzungswerte um mindestens 20% aus dem Gesetz gestrichen werden. Die neue Regelung soll rückwirkend auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden. Dies bedeutet, dass dem Kantonsrat nachträglich die Entscheidung über die Umsetzung der aktuell laufenden und fortgeschrittenen generellen Neuschätzung 2018 ermöglicht werden soll.

In der Kantonsratsdebatte zur Motion M 14/19 wurde unter anderem argumentiert, dass viele Grundeigentümer die staatlichen Leistungen (Stipendien, Prämienverbilligung) wegen der ausstehenden Steuerveranlagung 2018 vorerst nur provisorisch zugesprochen erhielten. Die definitive Anspruchsprüfung auf staatliche Leistungen erfolge erst nach Vorliegen der Steuerveranlagung, was für viele Steuerpflichtige mit landwirtschaftlichen Grundstücken zur Folge haben könne, dass sie erhaltene Leistungen ganz oder teilweise wieder zurückzuerstatten hätten.

Mit der durch die Motionäre vorgesehenen Regelung wäre der Kantonsrat völlig frei, eine Neuschätzung vorzunehmen. Er wäre nach Gesetz an keine sachlichen Kriterien gebunden und könnte eine generelle Neueinschätzung somit über Jahre aussetzen. Eine kontinuierliche Anpassung ist jedoch aufgrund der sich verändernden Verhältnisse notwendig. Im Vordergrund steht dabei erfahrungsgemäss der Erlass einer neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung, weil sich die Schätzungswerte dadurch in der Regel wesentlich verändern. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Steuerverwaltung nicht nur die Steuerwerte festlegt, sondern auch die bodenrechtlichen Werte, weshalb eine einheitliche Bestimmung auch aus verwaltungsökonomischer Sicht (einheitlicher Prozessablauf und geringere Kosten) sinnvoll ist. Mit der Motion wird ohne Not eine sachlich begründete Gesetzesregelung abgeschafft.

4.2 Rückwirkende Gesetzesänderung

Zeitlich rückwirkendes Recht kollidiert mit grundlegenden Rechtsstaatsprinzipien und ist deshalb von Bundesrechts wegen nur sehr eingeschränkt zulässig. Dies gilt insbesondere dann, wenn es auf einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt angewendet werden soll (sogenannte echte Rückwirkung), was vorliegend der Fall ist. Für die Zulässigkeit der Rückwirkung spielt zudem eine Rolle, ob die Rückwirkung belastend oder begünstigend wirkt. Im ersten Fall greift der Gesetzgeber rückwirkend in die Rechte der Privaten ein oder auferlegt ihnen neue Pflichten; im zweiten Fall stellt er die Rechtsunterworfenen gegenüber dem bisher anwendbaren Recht besser.

Gemäss geltendem § 6 Abs. 1 LSchätzG wird die generelle Neuschätzung auf das Jahr der Inkraftsetzung der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung vorgenommen. Die neue Schätzungsanleitung ist am 1. April 2018 in Kraft getreten. Nach geltendem Gesetz hat eine generelle Neuschätzung zu erfolgen, da am 1. April 2018 eine neue Schätzungsanleitung in Kraft getreten ist und die Schätzungswerte sich im Durchschnitt um 34% verändert haben. Ab der Steuerperiode 2018 darf gemäss geltendem Recht daher nicht mehr auf die früheren Schätzungswerte abgestellt werden. Die generelle Neuschätzung 2018 ist die erste Neuschätzung seit Inkrafttreten des LSchätzG per 1. Juli 2004. Die in der Motion beantragte rückwirkende Aufhebung von § 6 Abs. 1 LSchätzG bezieht sich damit auf einen abgeschlossenen Sachverhalt. Eine derartige echte Rückwirkung muss auf triftigen Gründen beruhen und darf nicht zu einer stossenden Ungleichheit und Rechtsunsicherheit führen. Die Ungleichbehandlung ist vorliegend bei Personen gegeben, die von einer individuellen Neuschätzung betroffen sind, weil bei diesen die neue eidge-

nössische Schätzungsanleitung von Gesetzes wegen zur Anwendung gelangt. Auch eine rechtsun- gleiche Behandlung erfahren Personen mit neugeschätzten nichtlandwirtschaftlichen Grundstü- cken und Personen ohne Grundeigentum, aber mit Wertschriftenvermögen. Die mit der Motion verfolgte Rückwirkung ist deshalb unzulässig. Mit der rückwirkenden Aufhebung der Gesetzesbe- stimmung während ihrer ersten Anwendung wird zudem die Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers er- heblich beeinträchtigt. Mit einer solchen rückwirkenden Gesetzgebung werden Gesetzesbestim- mungen bloss zu einstweiligen Anordnungen mit Rücktrittsrecht. Die Motion stellt wichtige rechtsstaatliche Grundsätze wie Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und Rechtsbeständigkeit in Frage.

Es ist mit einer mehrjährigen Rechtsunsicherheit zu rechnen, da nicht vorausgesagt werden kann, zu welchem Zeitpunkt der Kantonsrat eine Neuschätzung vornehmen möchte. Auch können Be- schwerden einzelner Steuerpflichtiger wegen rechtsungleicher Behandlung bei individuellen Neu- schätzungen nicht ausgeschlossen werden.

4.3 Staatliche Leistungen

Die Motionäre weisen darauf hin, dass die generelle Neuschätzung 2018 gravierende Auswirkun- gen für Bauernfamilien im Bereich der sozialen Unterstützungsleistungen (Prämienverbilligungen, Stipendien) haben kann. Es sind tatsächlich Auswirkungen in diesen Bereichen zu erwarten. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass die betroffenen Haushalte zum jetzigen Zeit- punkt ohne Neuschätzung in vielen Fällen überhöhte Leistungen beziehen können. Die eidgenös- sische und die kantonale Steuergesetzgebung verlangen, dass das Vermögen objektiv, das heisst zum Wert, der ihm zukommt, zu bewerten ist.

Es kann nicht Zweck der Steuergesetzgebung sein, spezifische Gruppen von Steuerpflichtigen zu bevorzugen und durch das Aussetzen einer Neuschätzung gewissen Haushalten nebst steuerli- chen Vorteilen letztlich unsachgemäss auch zu überhöhten sozialen Leistungen zu verhelfen. Soll- ten gewisse Elemente der sozialen Sicherung im Kanton Schwyz lückenhaft oder nicht ausrei- chend sein, wären folgerichtig diese Instrumente anzupassen.

5. Grundzüge Vorlage 2 (Gegenvorschlag)

5.1 Abschaffung des Automatismus

Eine generelle Neuschätzung soll künftig nicht mehr automatisch von Gesetzes wegen ausgelöst werden, wenn sich die Schätzwerte aufgrund einer neuen eidgenössischen Schätzungsanlei- tung um mindestens 20% verändern. In der Vergangenheit wurden die generellen Neuschätzun- gen der Landwirtschaft (Anwendbarkeit der Werte erstmals in der Steuerperiode 2004) sowie der Nichtlandwirtschaft (Anwendbarkeit der Werte erstmals in der Steuerperiode 2007) politisch je- weils sehr kontrovers diskutiert. Wie sich bei der laufenden generellen Neuschätzung 2018 zeigt, dürfte dies auch in Zukunft der Fall sein. Solange die Durchführung genereller Neuschätzungen politisch derart umstritten bleibt, eignet sich eine Regelung, welche wie im geltenden § 6 Abs. 1 LSchätzG einen gesetzlichen Automatismus vorsieht, nicht mehr. Aus rechtsstaatlichen Gründen (Berechenbarkeit des Gesetzgebers, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit) muss eine gesetzli- che Regelung beständig sein und darf nicht bereits im ersten Anwendungsfall politisch hinterfragt und bestritten werden. Aus diesen Gründen soll der Kantonsrat – wie im Bereich der Nichtland- wirtschaft – künftig auch im Bereich der Landwirtschaft über die Durchführung einer generellen Neuschätzung entscheiden können. Damit übernimmt der Kantonsrat als Gesetzgeber in der Kon- sequenz gleichzeitig auch die Verantwortung, dass kantonal die Vorgabe von Art. 14 Abs. 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes vom 14. Dezember 1990 (StHG, Bundesgesetz über die Harmo- nisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, SR 642.14), nämlich die rechtsglei- che Bewertung und Besteuerung der Liegenschaften zum Verkehrswert, eingehalten wird.

5.2 Generelle Neuschätzung mit späterer Anwendbarkeit

§ 6 Abs. 3 LSchätzG bestimmt, dass Neuschätzungen erstmals auf die Steuerperiode des Schätzungsjahres Anwendung finden. Weil der Bund – entgegen der bisherigen Praxis – dazu übergegangen ist, Anpassungen der eidgenössischen Schätzungsanleitung nur noch kurzfristig zu kommunizieren, kann sich eine Regelung, welche eine generelle Neuschätzung auf das Inkrafttreten einer neuen Schätzungsanleitung auslöst, im Hinblick auf die Umsetzungsdauer als problematisch erweisen. Unter normalen Verhältnissen wäre eine generelle Neuschätzung zwar nicht bis Ende des dem Steuerjahr folgenden Deklarationsjahres umgesetzt, so doch aber innert zweieinhalb Jahren. Die Verzögerungen auf die Steuerveranlagung würde sich in Grenzen halten und die Grundlage zur Bemessung staatlicher Leistungen stünde dennoch rechtzeitig bereit. Indessen lässt sich das Risiko weiterer Verzögerungen nicht ausschliessen. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie vorliegend bei der generellen Neuschätzung 2018 – gegen den Entscheid, es sei eine generelle Neuschätzung durchzuführen, oder gegen Ausgabenbewilligungen und Arbeitsvergaben Beschwerden geführt oder politische Vorstösse eingereicht werden. Grössere Verzögerungen bei der Steuerveranlagung können unter solchen Umständen nicht verhindert werden. Aus diesen Gründen sollen die Werte (Vermögenssteuerwerte und Eigenmietwerte) einer generellen Neuschätzung steuerlich erstmals auf die dritte Steuerperiode nach Auslösung einer Neuschätzung zur Anwendung gelangen. Diese spätere steuerliche Inkraftsetzung verschafft der generellen Neuschätzung die erforderliche Umsetzungszeit und verhindert gleichzeitig Verzögerung der Steuerveranlagung für diejenige Steuerperiode, auf welche die Neuschätzungswerte erstmals anzuwenden sind.

5.3 Durchführung der Neuschätzung 2018 mit Anwendbarkeit in der Steuerperiode 2021

Wegen den erwähnten nachträglich eingetretenen äusseren Einflüssen, welche die zeitnahe Umsetzung der generellen Neuschätzung 2018 verzögern, sollen die Werte der generellen Neuschätzung bodenrechtlich zwar weiterhin ab 2018 gelten. Hingegen sollen die Schätzungswerte steuerlich neu erstmals für die Steuerperiode 2021 zur Anwendung gelangen. Aufgrund dieser späteren Anwendbarkeit der steuerlichen Werte können die bereits weit fortgeschrittenen Projektarbeiten an der generellen Neuschätzung zu Ende geführt und die Auswirkungen der Projektverzögerung auf das Steuerveranlagungsverfahren beseitigt werden. Weil die Schätzungswerte der generellen Neuschätzung erst bei der Veranlagung der Steuerperioden 2021 zur Anwendung gelangen würden, könnten zudem die Ansprüche auf staatliche Leistungen in praktisch allen Fällen definitiv berechnet und eine mögliche Rückzahlungspflicht bis auf wenige Ausnahmen vermieden werden. Gleichzeitig erhielten die Grundeigentümer schon früher eine aktuelle bodenrechtliche Bewertung. Mit der erstmaligen steuerlichen Anwendbarkeit in der Steuerperiode 2021 kann die Rechtsunsicherheit bestmöglich beseitigt werden. Die mit dieser Vorlage 2 verbundene Rückwirkung ist in diesem Kontext verhältnismässig.

6. Ergebnisse der Vernehmlassung

6.1 Teilnahme und allgemeine Beurteilung

Im Rahmen der Vernehmlassung sind insgesamt 24 Stellungnahmen eingereicht worden. Es haben sich alle fünf im Kantonsrat vertretenen Parteien, vier Verbände, 14 Gemeinwesen und eine Treuhandgesellschaft beteiligt. Eine allgemeine Würdigung der Vernehmlassungen ergibt, dass der überwiegende Teil (19) sich für die regierungsrätliche Vorlage 2 ausspricht, fünf davon mit einer dritten Variante. Nur gerade vier Teilnehmer bevorzugen die Vorlage 1 (eine Gemeinde, zwei Verbände und die Treuhandgesellschaft). Ein Teilnehmer findet, dass das LSchätzG weiterhin unverändert Geltung haben solle.

Alle Parteien stellen sich grundsätzlich positiv zur Vorlage 2. Die CVP betont dabei, das Hauptproblem der Verzögerung der Steuerveranlagungen könne so gelöst werden. Mit der Weiterführung der generellen Neuschätzung könne die weit fortgeschrittene Schätzungsarbeit genutzt werden. Sie fordert für die Auslösung einer generellen Neuschätzung die gleiche Regelung wie beim Gesetz über die steueramtliche Schätzung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke, wobei der Kantonsrat zuständig sein soll. Die FDP unterstützt die Vorlage 2 vollumfänglich. Die SP begrüsst die Vorlage 2, will aber, dass der landwirtschaftliche Eigenmietwert nur noch gewährt werde, wenn es ein landwirtschaftliches Gewerbe gebe. Es bestehe zudem auch Handlungsbedarf bei den nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken. Mit der Neuschätzung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke solle unverzüglich begonnen werden. Die SVP favorisiert eine dritte Variante und weist darauf hin, dass sie ihre Vernehmlassung mit der Bauernvereinigung des Kantons Schwyz ausgearbeitet habe. Sie begrüsst denn auch die Vorlage 2 nur, wenn die vorgeschlagene dritte Variante nicht umgesetzt werde. Die GLP spricht sich für die Vorlage 2 aus. Sie betont, dass die Teilrevision genutzt werden solle für kleinere Präzisierungen beziehungsweise Ergänzungen am Gesetz und im Vollzug. Mit Ausnahme einer Gemeinde begrüssen alle Bezirke und Gemeinden die Vorlage 2, wobei drei Gemeinden analog der Bauernvereinigung einen dritten Vorschlag favorisieren. Die Bauernvereinigung fordert mit einem dritten Vorschlag, die generelle Neuschätzung 2018 solle fortgesetzt werden. Künftig solle der Kantonsrat über generelle Neuschätzungen beschliessen. Die neuen Schätzungswerte sollen erstmals auf die Steuerperiode 2022 (vierte Steuerperiode nach der Inkraftsetzung der neuen Schätzungsanleitung) Anwendung finden. Sollte ihr dritter Vorschlag nicht umgesetzt werden, favorisiert sie die Vorlage 2 und fordert, dass die prozentuale Wertänderung, welche eine generelle Neuschätzung auslöst, deutlich erhöht werde.

6.2 Rückwirkende Gesetzesänderung

Die Opposition gegen die rückwirkende Gesetzesänderung, wie in der Motion vorgesehen, ist sehr stark ausgefallen. Einzig vier Vernehmlassungsteilnehmer (eine Gemeinde, zwei Verbände und eine Treuhandgesellschaft) befürworten die Vorlage 1 (Motion). Dagegen wurde die mit Vorlage 2 verbundene Rückwirkung sehr deutlich (20) begrüsst. CVP und FDP weisen überdies darauf hin, dass damit die Verzögerung der Steuerveranlagungen gelöst werden könne.

6.3 Abschaffung des Automatismus

Für die Abschaffung des Automatismus sprechen sich fast die Hälfte der Teilnehmer (11) aus. Neben den Motionsbefürwortern (Gemeinde Tuggen, zwei Verbände und eine Treuhandgesellschaft) fordern auch die Teilnehmer mit drittem Vorschlag (SVP, Gemeinden Altendorf, Muotathal und Sattel sowie die Bauernvereinigung), dass der Kantonsrat über eine nächste generelle Neuschätzung befinden soll. Begründet wird dies zum einen mit der analogen Praxis der generellen Neuschätzung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke. Zum anderen mit dem Hinweis, die bis anhin geltende Regelung, wonach bei Veränderung der Werte um 20% eine generelle Neuschätzung in Angriff genommen werden soll, sei mittels Testschätzungen nicht umsetzbar. Zusätzlich zu diesen total neun Stellungnahmen weisen die CVP und die Gemeinde Schwyz darauf hin, dass eine analoge Regelung zur generellen Schätzung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke wünschenswert wäre.

6.4 Weiterführung der generellen Neuschätzung 2018 und erstmalige Anwendbarkeit

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer (20) spricht sich für die Durchführung der laufenden generellen Neuschätzung 2018 aus. Begründet wird dies vor allem mit den bereits dafür getätigten Aufwendungen und Ausgaben. Uneinigkeit herrscht betreffend der erstmaligen Anwendbarkeit der neuen Schätzungswerte (Vermögenssteuerwert und Eigenmietwert). 15 Vernehmlassungsteilnehmer stellen sich hinter die regierungsrätliche Vorlage 2. Die Schätzungswerte sollen erstmals auf die Steuerperiode 2021 (dritte Steuerperiode nach der Einführung einer neuen eidgenössischen Schät-

zungsanleitung) für anwendbar erklärt werden. Fünf Vernehmlassungsteilnehmer (SVP, Bauernvereinigung, Gemeinden Altendorf, Muotathal und Sattel) beantragen, die Schätzungswerte seien erstmals auf die Steuerperiode 2022 anzuwenden.

6.5 Konsequenz der Vernehmlassung

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen hat der Regierungsrat die Vorlage 2 angepasst. Diese sieht neu die Abschaffung des Automatismus vor. Künftig soll der Kantonsrat über generelle Neuschätzungen beschliessen. Damit wird dem Antrag der Vernehmlassungsteilnehmer gefolgt und die Praxis der generellen Neuschätzung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke übernommen. Beibehalten wird der Vollzug der laufenden generellen Neuschätzung 2018, welche erstmals für die Steuerperiode 2021 zur Anwendung kommt. Diese soll in jedem Fall durchgeführt werden.

Die Bauernvereinigung und vier weitere Vernehmlassungsteilnehmer sprechen sich dafür aus, dass die Steuerwerte erstmals auf die Steuerperiode 2022 Anwendung finden sollen. Sie weisen darauf hin, der Zeitraum solle auf vier Jahre erhöht werden, um Herausforderungen wie der aktuellen Corona-Situation Rechnung zu tragen. Es würde Unsicherheit bestehen betreffend finanziellen Unterstützungen (Prämienverbilligung, Stipendien). Die Zeit von drei Jahren ist genügend, damit eine generelle Neuschätzung vollumfänglich zeitnah durchgeführt werden kann. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Geltendmachung von Ansprüche auf staatliche Leistungen nicht gefährdet ist und eine Rückzahlung erhaltener Leistungen ausgeschlossen werden kann.

Weitere Vorbringen im Rahmen der Vernehmlassung wie die Festlegung von Eigenmietwert und Vermögenssteuerwert sind nicht Gegenstand der Motion und werden deshalb vorliegend nicht weiterverfolgt.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Paragrafen

7.1 Vorlage 1 (Motion)

§ 6 Abs. 1 bis 4

Der gesetzliche Automatismus, wonach im Falle einer neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung und einer dadurch bewirkten Änderung der Schätzungswerte um mindestens 20% eine generelle Neuschätzung zu erfolgen habe, wird aufgehoben. Dadurch bestimmt gemäss §§ 22 Abs. 3 und 42 Abs. 3 StG der Kantonsrat, ob im Bereich der Landwirtschaft eine generelle Neuschätzung an die Hand genommen wird. Abs. 1 zweiter Satz regelt den bisher in Abs. 2 festgelegten Bewertungsstichtag (Wertbasis). Neu ist es der 31. Dezember des Jahres vor dem Kantonsratsbeschluss. Abs. 2 bestimmt neu, dass die neuen Schätzungswerte (Vermögenssteuerwert und Eigenmietwert) steuerlich erstmals auf die dritte dem Kantonsratsbeschluss folgende Steuerperiode Anwendung finden. Diese Regelung ergänzt Abs. 1, welcher sich nicht über die steuerliche Anwendbarkeit der Werte ausspricht. Abs. 3 entspricht inhaltlich dem geltenden Abs. 4. Auf eine generelle Neuschätzung wird verzichtet, wenn seit dem Kantonsratsbeschluss und noch vor der Anwendbarkeit der neuen Schätzungswerte eine individuelle Schätzung gemäss § 7 f. zu erfolgen hat.

§ 11 Abs. 1

In § 11 Abs. 1 geht es in erster Linie um den Verweis auf den Anhang zur Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1993. Dieser fällt aufgrund der Revision von § 6 Abs. 1 weg und ist deshalb bei der erstmaligen Nennung (was in § 11 der Fall ist) vollständig zu zitieren. Inhaltlich erfährt die Bestimmung keine Änderung.

§ 24a (neu) Teilrevision 2021

Die geänderten Bestimmungen sollen rückwirkend auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten. Dies bedeutet insbesondere, dass der revidierte § 6 LSchätzG erstmals auf generelle Neuschätzungen ab 1. Januar 2018 und somit rückwirkend zur Anwendung käme. Die laufende generelle Neuschätzung 2018, welche mit Inkrafttreten der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung (1. April 2018) ausgelöst wurde, würde damit hinfällig. Erst wenn der Kantonsrat selber über eine generelle Neuschätzung beschliessen würde, dürfte eine solche vorgenommen werden. Da zur Umsetzung der laufenden Neuschätzung 2018 der Schweizer Bauernverband für die Feldaufnahmen (Erhebung der Grundstücksdaten vor Ort) vertraglich verpflichtet wurde, wäre abzuklären, ob die entsprechenden personellen Ressourcen überhaupt noch auf Abruf bereitgehalten werden könnten. Falls nicht, würde dies faktisch zum Abbruch der generellen Neuschätzung mit den entsprechenden Konsequenzen führen (vgl. Ziffern 2.8 und 8.1).

Das Jahr 2021 im Titel wäre allenfalls anzupassen, falls der Kantonsrat die Vorlage im Jahr 2020 verabschieden würde.

7.2 Vorlage 2 (Gegenvorschlag)

§ 6 Abs. 1 bis 4

Die Bestimmungen decken sich mit denjenigen der Vorlage 1. Es kann daher auf die dort gemachten Erläuterungen verwiesen werden (vgl. Ausführungen zu § 6 Abs. 1 bis 4 unter Ziffer 7.1).

§ 11 Abs. 1

Aufgrund der Revision von § 6 Abs. 1 ist § 11 Abs. 1 anzupassen (vgl. Ausführungen zu § 11 Abs. 1 gemäss Ziffer 7.1).

§ 24a (neu) Teilrevision 2021

Abs. 1 bestimmt, dass auf der Wertbasis 31. Dezember 2017 eine generelle Neuschätzung durchzuführen ist. Damit können im Ergebnis die aufgrund der laufenden Neuschätzung 2018 geleisteten Arbeiten fortgeführt, beendet und deren Schätzungswerte verwendet werden. Abs. 2 regelt, dass die neuen Schätzungswerte (Vermögenssteuerwert und Eigenmietwert) erstmals auf die Steuerperiode 2021 Anwendung finden. Dies entspricht der dritten auf das Inkrafttreten der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung 2018 folgenden Steuerperiode. Auf eine generelle Neuschätzung wird verzichtet, wenn vor der Steuerperiode 2021 ein Grund für eine individuelle Schätzung nach § 7 vorliegt. Damit behalten die individuell ermittelten Schätzungswerte (aktuellste Werte) auch für Steuerperioden ab 2021 Gültigkeit.

Das Jahr 2021 im Titel wäre allenfalls anzupassen, falls der Kantonsrat die Vorlage im Jahr 2020 verabschieden würde.

8. Auswirkungen

Bei beiden Vorlagen sind finanzielle und personelle Auswirkungen auf kantonaler Stufe zu erwarten. Massgebende Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sowie auf Bezirke und Gemeinden sind nicht zu erwarten.

8.1 Auswirkungen der Vorlage 1 (Motion)

Die motionsgetreue Teilrevision zielt darauf ab, dass der Kantonsrat über die zurzeit laufende generelle Neuschätzung 2018 nachträglich befinden kann. Solange eine allfällige Gesetzesrevision nicht in Kraft getreten ist, ist das geltende Recht anzuwenden. Deshalb werden die Arbeiten der generellen Neuschätzung bis zu einem entsprechenden Beschluss des Kantonsrates weitergeführt. Bis die Gesetzesänderung rechtsgültig wird, werden Ausgaben im Umfang von rund Fr. 650 000.-- angefallen sein. Auf jeden Fall wird bei einem allfälligen Abbruch der laufenden Neuschätzung nur ein geringer Teil der geleisteten Aufwendungen nutzbar bleiben. Zudem würden noch Jahre lang Steuern aufgrund einer gesamthaft deutlich zu tiefen Bewertung erhoben und staatliche Leistungen (Prämienverbilligung, Stipendien) auf einer gesamthaft zu tiefen Bemessungsgrundlage ausgerichtet. Diese Kosten lassen sich nicht abschätzen. Die Teilrevision im Sinne der Motion führte dazu, dass sich der Personalbestand der Steuerverwaltung um die für die Projektdauer bewilligte Vollzeitstelle (Sekretariat) reduzierte.

8.2 Auswirkungen der Vorlage 2 (Gegenvorschlag)

Die mit RRB Nr. 3/2019 bewilligte Ausgabe von 1.1 Mio. Franken (inklusive Mehrwertsteuer) wird aufgrund der zeitlichen Verzögerung nicht ausreichen. Die erheblich erklärte Motion M 14/19 verzögert die Umsetzung der Neuschätzung. Die Feldaufnahmen können viel weniger effizient erfolgen, wodurch sich der Zeitaufwand beim Schweizer Bauernverband erhöht (etliche Grundeigentümer sind aufgrund des offenen Ausgangs der Motion M 14/19 nicht bereit, die Feldaufnahmen zuzulassen; teilweise werden von ihnen Termine kurzfristig abgesagt). Für die Projektumsetzung muss der Schweizer Bauernverband entweder mehr Personal einsetzen oder die Projektdauer wird verlängert. Beides führt zu Mehrkosten. Ähnliche Auswirkungen zeigen sich beim für die Projektdauer befristet angestellten Projektsekretariat. In welchem Umfang Mehrkosten anfallen werden, lässt sich im heutigen Zeitpunkt nicht abschätzen. Deren Höhe hängt unter anderem davon ab, ob es bei den bekannten Ursachen für die bisherige Verzögerung bleibt und wie lange diese sich noch auf die Umsetzung auswirken.

9. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

9.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

9.2 Vorlage 1 und Vorlage 2

Da sich aufgrund verschiedener Faktoren im Bereich der steueramtlichen Schätzung landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe eine schwierige Situation ergeben hat, wurde zusätzlich zur Vorlage 1 (Motion) eine Vorlage 2 (Gegenvorschlag) ausgearbeitet. Die beiden Vorlagen können nicht gleichzeitig umgesetzt werden und sind einander in der parlamentarischen Beratung gegenüberzustellen.

9.3 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.-- dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Vierteln der an der Schlussabstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Vierteln und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

10. Zeitplan

Die LSchätzG-Teilrevision soll im Hinblick auf die dringende Klärung, ob die generelle Neuschätzung 2018 zu Ende geführt oder vorzeitig abgebrochen wird, so rasch wie möglich durchgeführt werden. Es sollen weitere negative Auswirkungen und Mehrkosten vermieden werden. Der Zeitplan für das Gesetzgebungsverfahren sieht in seinen wesentlichen Punkten wie folgt aus:

Kommissionsberatung Kantonsrat	Oktober/November 2020
Stellungnahme Regierungsrat zum Kommissionsergebnis	Dezember 2020
Beratung Kantonsrat	erstes Quartal 2021
Allfällige Volksabstimmung	zweite Jahreshälfte 2021

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Vorlage 1 (Motion) abzulehnen und die Vorlage 2 (Gegenvorschlag) anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber